

러시아의 과학기술예산 집행 메카니즘

-러 연방 목적지향 프로그램 및 정부과학기술(GSTP) 프로그램을 중심으로-

(서길원)¹⁾

지난 호에서는 러시아 과학기술 예산 체계와 그 집행 메카니즘에 대하여 알아 보았다. 즉, 러시아 민수용 과학기술예산이 '부처용 기본예산', '특수 목적용 예산' 그리고 '우선 목적용 예산' 항목으로 구분된다는 것과 각 항목별로 추진되고 있는 개별적인 프로그램들을 통해 러시아 과학기술 우선순위가 어떻게 적용되는지를 살펴보았다. 이번 호에서는 러시아의 과학기술 예산 집행 메카니즘 중 지난 호에서 간략하게 언급한 러 연방 목적지향 프로그램과 정부과학기술 프로그램(이하 GSTP라 칭함)에 대하여 보다 자세히 알아보기로 한다.

러 연방 목적지향 프로그램

러 연방 목적지향 프로그램은 러시아의 경제, 사회, 문화, 행정 및 환경적인 발전과 관련된 문제들에 대한 효과적인 해결책을 마련하기 위해 구성된 대규모 복합프로그램으로서, 러시아 정부가 국가정책을 집행시키는 가장 중요한 수단 중의 하나이다. 연방 목적지향 프로그램에 대한 연방예산지원은 전체 민수용 연구개발예산 중 '부처용 기본 예산' 항목에서 지급된다는 것은 이미 지난호에서 밝힌 바와 같다. 연방 목적지향 프로그램의 도출 및 추진과정은 다음과 같이 여러 단계로 구분된다 :

- ◆ 문제의 제기
- ◆ 목적지향 프로그램 도출
- ◆ 도출된 프로그램의 평가
- ◆ 목적지향 프로그램의 선정
- ◆ 목적지향 프로그램의 추진 및 관리

러시아의 각 해당 부처는 주요 경제·사회문제를 해결하기 위한 프로그램 제안서를 작성하여 러 경제부에 보내도록 되어 있는데, 민수용 과학기술 관련 제안서들은 직접 러 과학기술부²⁾로 보내도록 되어 있다. 이때 제출된 각 프로그램 제안서의 내용에는 다음 사항들이 반드시 명시되어 있어야 한다 :

- ◆ 문제의 제기 및 원인 분석
- ◆ 문제를 해결하기 위한 해결책(법적, 제도적, 기술적)
- ◆ 필요 자원(연방예산, 기타 자원)
- ◆ 제안 프로그램의 사회·경제적 기대효과
- ◆ 프로그램의 주관부처(주문자) 및 프로그램을 실현하기 위해 필요한 시간과 비용

러시아 정부³⁾는 제출된 프로그램 제안서를 토대로 이를 연방 목적지향 프로그램으로 도출할지의 여부와 이에 필요한 비용과 시간, 그리

고 주관 부처를 확정한다. 이후 연방 목적지향 프로그램의 원활한 추진과 효과적인 예산집행에 대한 책임은 해당 관계부처가 지게된다. 연방 목적지향 프로그램은 다음의 각 장으로 이루어진다 :

- ◆ 문제의 내용과 이를 연방 목적지향 프로그램으로 해결해야하는 당위성
- ◆ 프로그램을 실현시키기 위한 단계별 주요 목표와 추진전략
- ◆ 재원의 확보
- ◆ 프로그램 추진 메카니즘
- ◆ 프로그램 수행자, 참여자 목록

확정된 연방 목적지향 프로그램은 연방예산, 지방정부예산 그리고 기타 자원 등으로 추진된다. 여기서 기타 자원은 프로그램에 관심을 가지고 있는 기업이나 금융기관의 투자 혹은 외국투자 등을 모두 포함한다. 연방예산에 의한 지원은 주관부처와 프로그램 실행자간 계약에 근거하여 연방 정부로부터 주관부처에 年 단위로 주어진다. 만약 연방예산에 의한 지원액이 줄어 들게되면(환율의 불안정성 등으로) 주관부처는 주어진 시간내에 프로그램이 실현되는데 차질이 빚어지지 않도록 앞서 언급한 기타 자원을 확보하는데 최선의 노력을 기울여야 한다. 주관부처는 매해 연방 목적지향 프로그램과 관련한 비용과 지표, 프로그램 실행 메카니즘과 수행자차질 등과 관련한 내용들을 러시아 정부에 보고 하도록 되어 있다.

만일 부득이하게 연방 목적지향 프로그램의 기간을 연장시켜야 할 경우가 발생하면 그 연장 가능성에 대한 여부는 러 경제부, 재무부 및 과학기술부의 검토를 거쳐 러 정부에 의해 최종 결정된다.

대부분의 연방 목적지향 프로그램은 프로그램의 목적에 부합하는 연구개발 수행분을 별도로 포함하고 있다. 이렇듯 연방 목적지향 프로그램의 틀안에서 각 부처들이 연구개발을 수행하도록 지원하는 것은 연구개발의 목적지향적인 효과를 증대시키고 있다. 실제로 1995년도 '각 부처용 기본예산' 중 연방 목적지향 프로그램의 연구개발 지원분은 전년도의 32.4%에서 42.4%로 크게 증대되었다.

연방 목적지향 프로그램 중 최근에 발표된 "1996~2000 러 연방과학기술프로그램; 민수용 과학기술개발의 우선적 방향⁵⁾"은 전적으로 연구개발만을 위해 만들어진 연방 목적지향 프로그램으로서, 우선순위 연구개발분야에 대한 러시아 정부의 중앙집중적인 지원이 약속되고 있다.

정부과학기술 프로그램(GSTP)

GSTP는 러시아의 가장 중요한 과학기술 우선순위 목표들을 달성하기 위해 마련된 러시아 과학기술정책의 실현수단이다. GSTP는 러시아 과학기술개발, 자국내 과학기술 수준의 세계화, 신 과학기술 개념의 실현, 과학적 지식의 축적, 기술적 성취 등 달성해야 할 목표들을 설정하고 있다. GSTP의 주관부처(주문자)는 러 과학기술부이며, 각 GSTP는 다음의 요건들을 갖추고 있다:

- ◆ 대규모 구조조정을 통한 신기술 구조의 창조
- ◆ 대형 첨단과학기술적 업적의 달성 및 생산성 제고

◆ 세부 프로젝트들의 조정 · 통합

GSTP를 조직 · 운영하며 추진시키는 담당부처는 러 과학기술부이다. GSTP의 발의자들은 러 과학기술부에 각자의 제안서들을 제출하는데 이때 과학기술부는 동 제안서들을 검토 · 평가하고 최종 심의를 위해 이를 다시 러 정부에 제출한다. 여기서 한가지 주목할 만한 점은 외국의 연구기관이나 연구자도 GSTP에 참여할 수 있다는 것이다.

러시아 정부는 접수된 제안서들에 대한 러과학기술부의 검토의견을 참조하여 최종적으로 GSTP 및 그 주관부처를 선정한다. 러 과학기술부는 이렇게 선정된 GSTP들을 실질적으로 조직하고 실현시키기 위해 주관 부처(과학기술부가 주관 부처가 아닌 경우)와 함께 각 GSTP에 대한 과학위원회(Scientific Board)를 조직하는데, 동 위원회의 장은 해당 프로그램의 관리자가 된다. 동 과학위원회는 명시된 프로그램의 목표들을 달성하기 위한 세부 과제들을 선정하며 그 선정 배경을 경제적 · 과학적 효과 측면에서 記述하여 과학기술부와 프로그램 관리자에게 제출하게 된다. 제출된 내용을 근거로 러 과학기술부는 다시 러 과학아카데미 및 프로그램 관리자와 함께 각 GSTP를 최종적으로 검토하고 GSTP의 중간 및 최종목표, 실현기간, 실현조건 등을 확정한다. 동 검토과정에서 과학기술부는 외국인을 포함한 외부 전문가들을 활용할 수 있도록 되어 있으며, 각 프로그램의 과학위원회는 필요시 세부과제에 대한 추가 설명과 함께 추천여부에 대한 답변을 과학기술부 및 프로그램 관리자에게 제공하여야 한다.

한편 각 GSTP들의 세부과제들은 최상의 과제들만이 선택되도록 하기 위해 신청자간 경쟁을 통해서 채택된다. 이미 설명한 바와 같이 GSTP 대한 연방예산 지원은 전체 민수용 연구 개발예산 중 '우선목적용 예산' 항목에서 지급되는데, 기타 재원의 활용도 가능하다. 기타 재원으로는 지방정부 예산, 모스크바나 상 페페르부르그市 등의 市예산, 프로그램에 관심이 있는 외국인의 투자, 관심 기업이나 금융기관의 투자 혹은 대출 등이 있다.

1995년 한해동안 GSTP에 대한 연방예산지원은 '전체 우선목적용 예산'의 19.1%에 이르렀다. 이는 1993년 및 1994년의 지원액보다 다소 늘어난 액수이다. 1996년에는 GSTP에 대한 연방예산 지원액이 '우선 목적용 예산'의 25%로 집계될 것으로 전망된다. 이와같이 GSTP에 대한 연방예산 지원액이 표면적으로는 비록 증가추세에 있지만 실질적으로 저조한 예산 집행실적 때문에 그럴지 않다. 실제로 1994년도에 집행된 GSTP에 대한 예산액은 계획액의 29%에 불과하여 최저치를 나타냈으며, 1996년도에도 GSTP에 대한 예산집행액이 계획의 77%에 그칠 것으로 전망되고 있다. 아이러니컬하게도 이와 같은 저조한 예산집행 실적 때문에 GSTP에 지원되는 예산은 거의 가 순수연구비로 소화되고 있다. 일례로 1995년도 GSTP에 지급된 예산 중 행정이나 기타 서비스 비용으로 집행된 액수는 5.5%에 불과하다.

GSTP의 예산 집행내역을 살펴보면 1995년의 경우 1994년보다 16% 증가된 45.1%가 기초연구에 지출되어 기초과학을 중시하는 러시아 과학기술정책이 잘 반영되어 있다. 이를 다시 연구분야별로 살펴보면 1995년의 경우 45.6%가 자연과학에, 38.8%가 엔지니어링에, 8.9%가 의학에, 3.7%가 농과학에 그리고 3%가 인문 및 사회과학에 각각 지출되었다. GSTP의 이러한 분야별 예산집행 내역은 러시아의 전체 국가적인 예산 집행내역과는 조금 차이가 있다. 즉 국가 전체적으로 러시아는 예산의 54.8%를 엔지니어링 분야에 지출하고 있어 GSTP가 기초과학에 초점을 두고 있음을 알 수 있다.

결론

러시아 과학기술예산의 집행 메카니즘은 연구기관 중심에서 점차적으로 연구분야별 프로그램이나 과제중심으로 옮겨가고 있다. 즉 연방 목적지향 프로그램, GSTP, SRC 지원 프로그램

등 다양한 프로그램의 재정지원을 통해 러시아는 과학기술 우선순위에 따른 예산 집행 메카니즘으로의 변화를 유도하고 있다. 비록 많은 러시아 연구소들이 아직은 경제적인 어려움을 면치 못하고 있는 상황에 있지만 프로그램 중심의 예산액은 이미 각 연구소에 주어지는 기본 예산액을 초과하고 있다. 이러한 추세는 앞으로 계속될 전망이다.

그러나 러시아 정부의 저조한 과학기술예산 집행실적은 이러한 좋은 의도를 퇴색되게 만들고 있다. 특히 GSTP에 대한 예산집행의 불이행으로 동 프로그램은 거의 유명무실한 것이나 다름 없는 것으로 전락하였다. 이와 같은 문제로 러시아는 GSTP를 재편하여 가장 중요한 연구과제들에 예산을 집중해야 하는 처지에 까지 이르렀다. 이로써 GSTP내 가장 중요한 우선순위들은 재평가되어 결과적으로 연방 목적지향적 과학기술 프로그램으로 통합되었다. 이러한 조치는 가장 중요한 과학기술 우선순위에 대한 예산의 집중효과를 가져왔으며, 동시에 프로그램 자체에 연방 프로그램의 지위를 부여함으로써 지위상승효과를 가져왔다. 아울러 관계자들은 이러한 프로그램의 통합이 단지 프로그램의 제목변경만을 의미하는 것이 아님을 강조하고 있다.

결국 1996년 11월에 발표된 러시아 정부령 "1996~2000 연방 목적지향 과학기술 프로그램 - 민수용 과학기술의 연구개발 우선순위"에 따라 GSTP중 가장 중요한 세부과제들은 SRC지원 프로그램과 함께 동 연방 프로그램에 통합되었다. 또한 동 연방 프로그램의 내용은 1996년 7월에 러 정부 과학기술위원회에 의해 발표된 "과학기술개발 우선순위 목록"과도 부합한다. 과연 동 프로그램이 과거 프로그램의 제목만을 변경한 것이 아닌지는 두고 보아야 할 일이다.

【주】

- 1) 과학기술정책동향 '97년 3월호
- 2) 러 과학기술위원회는 '97년 3월 18일부로 러 과학기술부로 재편되었다.
- 3) 러시아에서 '정부'라 함은 우리의 정부개념과는 조금의 차이가 있다. 러시아에서 정부는 '쁘라비첼스뜨바'로 우리의 국무회의에 해당하는 개념이고, 우리의 '정부'라는 개념은 러시아의 국가 '고수달쓰뜨바'에 해당하는 말이다. 따라서 본문에 쓰이는 '정부'는 뿌라비첼스뜨바를, '국가'는 고수달쓰뜨바를 의미함을 밝혀둔다.
- 4) 과학기술정책동향 '97년 3월호 참조
- 5) 과학기술정책동향 '97년 1월호

주석1) STEP1 모스크바 사무소장, 금속공학 박사(Tel: 7-095-124-0624)

